

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН-УЧАСТНИЦ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ)

***Аннотация.** На современном этапе в различных регионах мира одним из основных миграционных потоков является внешняя трудовая миграция. Своеобразие миграционных процессов, наблюдаемых на постсоветской территории, обусловлено прежде всего тем, что ранее, в период существования единого государства, они подпадали под определение внутренней миграции. Теперь это внешние миграционные процессы, происходящие между государствами–участниками СНГ на фоне достаточно активного внешнего миграционного обмена людьми, в частности трудовыми мигрантами между странами Содружества и другими государствами. Анализ специфики экономической, геополитической и демографической конъюнктуры рассматриваемого региона позволяет автору не только выявить особенности международно-правового регулирования процессов трудовой миграции, осуществляемого государствами–участниками СНГ, но и сделать отдельные рекомендации по его совершенствованию.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, внешняя трудовая миграция, международно-правовое регулирование, Содружество Независимых Государств, незаконная трудовая миграция, легализация, защита прав и свобод трудящихся-мигрантов, Конвенции Международной организации труда, Евразийское экономическое сообщество, правовой статус трудовых мигрантов, региональное сотрудничество.*

Международно-правовое регулирование процессов трудовой миграции осуществляется как на универсальном, так и на региональном уровнях. Необходимо учитывать, что в каждом отдельно взятом регионе в силу геополитического, демографического, экономического, социального факторов процессы трудовой миграции имеют свою специфику, с учетом которой государствам того или иного региона необходимо формировать концепцию регионального международно-правового регулирования трудовой миграции. Вместе с тем необходимо, чтобы региональное международно-правовое сотрудничество соответствовало основным

нормам и принципам международного права. В настоящей публикации в качестве примера регионального сотрудничества в сфере регулирования трудовой миграции будут представлены страны Содружества Независимых Государств (СНГ), которые в большом объеме как экспортируют, так и импортируют трудовые ресурсы.

Прежде чем перейти к вопросу о международно-правовом сотрудничестве стран СНГ в регулировании трудовой миграции, необходимо раскрыть специфику процессов трудовой миграции в государствах Содружества, а также выделить проблемы национальных рынков труда указанных стран.

© Зинченко Нина Николаевна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российского государственного торгово-экономического университета.

[nz2004@mail.ru]

125993, Россия, г. Москва, ул. Смольная, д. 36.

После прекращения существования СССР в 1991 г. его бывшие союзные республики практически в одночасье преобразовались в самостоятельные государства, реализовав свое право на суверенитет. Однако исторически сложившееся многолетнее тесное сотрудничество в составе единого государства, а также объективные потребности дальнейшего развития показали, что вновь созданные государства не могут существовать без активного взаимодействия. Более того, необходим механизм, с помощью которого образовавшиеся государства могли бы осуществлять эффективное экономическое и политическое сотрудничество. Образование в 1991 г. Содружества Независимых Государств, создание координирующих институтов в лице его уставных и отраслевых органов стало таким механизмом.

Одной из целей образования СНГ была амортизация на первоначальном этапе возможных негативных последствий распада СССР, существовавшего на протяжении почти 70 лет. Вместе с тем, несмотря на образование Содружества, многие последствия дезинтеграции Союзного государства своеобразно сказываются на развитии его бывших субъектов и в настоящее время. Так, если интеграция, происходящая в рамках Европейского Союза, является движущей силой миграционного обмена населением между его странами, то в постсоветских государствах, напротив, активизации миграции способствовали центробежные процессы.

Специфика миграционных процессов, происходящих на постсоветской территории, обусловлена прежде всего тем, что ранее, в период существования единого государства, они подпадали под определение внутренней миграции. Теперь же это — внешние миграционные процессы, происходящие между государствами-участниками СНГ на фоне достаточно активного внешнего миграционного обмена людьми между странами Содружества и другими государствами. В данном отношении прослеживается некоторая аналогия со странами Европейского Союза, где внешние мигранты представлены как гражданами собственно государств ЕС, так и гражданами — выходцами из других государств (третьих стран)¹.

Самым многочисленным видом миграции в СНГ является трудовая миграция, вызванная тяжелой экономической ситуацией и безработицей во многих постсоветских государствах. Характерно, что основными центрами

притяжения трудящихся-мигрантов являются Россия, Украина и Беларусь. Вместе с тем последние два государства — крупные поставщики рабочей силы в Россию². Наряду с этим в последние годы наблюдается увеличение доли иммигрантов, прибывающих в Россию из стран Средней Азии, т.е. происходят изменения в структуре миграции по странам происхождения.

По официальным данным, из всех государств-участников СНГ в отношении внешней трудовой миграции Россия является крупнейшим импортером рабочей силы. Украину и Беларусь можно отнести к принимающе-посылающим странам, поскольку разница в процентном соотношении между эмиграционными и иммиграционными потоками в этих странах позволяет их так охарактеризовать. Другие страны Содружества в большей степени являются экспортерами рабочих ресурсов, так как в них трудовая эмиграция значительно преобладает над иммиграцией трудящихся-мигрантов³.

Как отмечалось, одной из характерных черт современных миграционных процессов является их феминизация. Что можно сказать в связи с этим о странах СНГ? По оценкам специалистов, Россия как страна-донор представлена на рынке женского труда многих стран мира. За ней следуют Беларусь,

² На современном этапе, по данным Международного фонда сельскохозяйственного развития, Россия является европейским лидером по масштабам трудовой миграции. На долю РФ приходится 48% общего числа мигрантов из государств-участников СНГ. Денежные переводы мигрантов из стран Содружества, работающих в России, составляют значительную часть бюджетов этих государств. Например, для Таджикистана, Киргизии, Молдовы — это более 30% ВВП (см.: Бобырев В. Законодательная деятельность — основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2008. № 1. С. 9).

³ В последние годы, по данным Организации Объединенных Наций, Россия занимает второе место в мире по числу прибывающих мигрантов (см.: Выступление С. Миронова на международной парламентской конференции «Глобализация миграционных процессов: проблемы законодательного регулирования» // Миграционное право. 2008. № 3. С. 10). При этом, по данным специалистов, три четверти прибывающих в Россию — выходцы из беднейших слоев сельского населения, не имеющие никакого образования. Подобное качественное состояние мигрантов является большой проблемой для принимающего государства. Использование таких мигрантов на неквалифицированных и малооплачиваемых рабочих местах приводит к углублению малозатратной ниши в экономике производства, не стимулирует работодателя к модернизации производства, в результате являясь тормозом для повышения производительности труда (см.: Национальная безопасность и миграция. Российский аспект: материалы научно-практического семинара // Миграционное право. 2008. № 3. С. 3).

¹ См.: Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003. С. 110–111.

Украина, Молдова. Однако как страна-реципиент женской рабочей силы Россия выглядит скромнее. Гражданки Беларуси, Украины, Молдовы предпочитают отправляться на заработки в страны Западной Европы, Канаду, США. Не так много прибывает женщин в Россию в целях трудоустройства из других стран СНГ⁴. Несмотря на то, что на данном этапе феминизация не характерна для процессов трудовой миграции, происходящих в государствах Содружества, это не умаляет необходимости решения такой проблемы, как гендерное неравенство. В первую очередь речь идет о равенстве возможностей в том, что касается занятости, заработной платы, социального обеспечения. Помочь в этом безусловно может «гендерно восприимчивая» миграционная политика принимающих государств, предусматривающая такие меры, как разработка программ адаптации женщин — трудовых мигрантов и их детей, развитие системы профессионального обучения женщин — трудовых мигрантов и расширение сфер их занятости, формирование женских квот на рабочие места, оказание правовой помощи женщинам — трудовым мигрантам⁵.

В решении проблемы гендерного неравенства важную роль играет участие государств в международных договорах, гарантирующих женщинам равенство в отношении основных прав и свобод⁶.

В Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств-участников СНГ, одобренной решением Экономического Совета СНГ от 15 декабря 2000 г., среди прочих была отмечена такая проблема национальных рынков труда стран СНГ, как значительный объем нелегальной трудовой миграции и отсутствие механизмов по возвращению трудящихся-мигрантов, незаконно находящихся на территории государств Содружества, в места их постоянного проживания⁷.

⁴ Приблизительно в пропорции 1–2 на 10 мужчин — трудовых мигрантов (см.: Малышева М.А. Трудовая миграция в странах СНГ: ключевые проблемы гендерного неравенства // Миграционное право. 2008. № 3. С. 27).

⁵ См.: Малышева М.А. Указ. соч. С. 34.

⁶ Имеется в виду, например, участие в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. Государства СНГ являются участниками данной Конвенции.

⁷ См.: Концепция поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств-участников СНГ от 15 декабря 2000 г. // Сборник основных документов, подготовленных с участием Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ. М., 2002. С. 138–142.

Среди государств Содружества основными центрами притяжения незаконных трудовых мигрантов продолжают оставаться Россия, Беларусь, Украина⁸. В чем же состоит опасность незаконной трудовой миграции? На современном этапе ее причисляют к вызовам и угрозам стабильности и безопасности не только отдельно взятых государств, но и целых регионов мира. Объясняется это тем, что незаконная трудовая миграция тесно связана с теневой экономикой. Среди негативных последствий незаконной трудовой миграции выделяются следующие:

- распространение фальсифицированных, некачественных и контрабандных товаров;
- финансовые издержки государств в виде неуплаты налогов и платежей в социальные внебюджетные фонды;
- отток из принимающих государств неучтенных денежных средств, приводящий к формированию теневого оборота финансовых средств⁹.

В незавидном положении находятся и сами мигранты, въехавшие в страну с нарушением установленных правил для ведения незаконной трудовой деятельности. В силу особенности своего нелегального положения они не имеют доступа к полноценному медицинскому обслуживанию, а также к социальным благам. Более того, они совершенно не защищены в правовом отношении¹⁰. Нарушения трудовых прав и эксплуатация труда незаконных мигрантов, к сожалению, получили широкое распространение в странах СНГ.

Решение такой серьезной проблемы, как незаконная трудовая миграция, требует от стран СНГ принятия согласованных мер правового характера. Вместе с тем в последние годы государства-члены Содружества стали уделять приоритетное внимание вопросу предупреждения и пресечения незаконной трудовой миграции. Так, в соответствии с российским законодательством была упрощена процедура получения разрешения на работу для граждан стран СНГ. В частности, они вправе самостоятельно получать разрешение на работу и трудоустроиваться. Одновременно с этим была значительно повышена ответ-

⁸ По официальным данным, в России, например, на одного законно работающего иностранца приходится десять незаконно работающих мигрантов (см.: Бобырев В. Указ. соч. С. 3).

⁹ См.: Бобырев В. Указ. соч. С. 4–5.

¹⁰ По официальным данным, только 1% мигрантов, работающих в России, ранее обращались за помощью в компетентные органы в целях защиты своих прав (см.: Ромодановский К. Актуальные вопросы правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Миграционное право. 2008. № 1. С. 7).

ственность работодателей за обеспечение законности пребывания привлекаемых на работу иностранных граждан¹¹.

Практика введения санкций против работодателей, использующих труд незаконных мигрантов, известна многим странам. Так, еще в 1970-е гг. подобные санкции были введены во Франции и Германии. Принятый в США Закон об иммиграционной реформе и контроле 1986 г., наряду с ужесточением пограничного контроля также устанавливал санкции в отношении работодателей, использующих труд нелегальных мигрантов.

Следует отметить, что отдельные страны наряду с использованием репрессивных методов борьбы с явлением незаконной трудовой миграции обращались к такому способу упорядочения миграционных процессов, как легализация незаконных мигрантов. В 1973 г. во Франции впервые была проведена легализация незаконных мигрантов, позитивно повлиявшая не только на миграционную ситуацию в стране, но и на положение самих мигрантов, получивших право на законное проживание и трудовую деятельность. Опыт легализации мигрантов хорошо известен в Италии, где с 1986 г. законодательство предусматривало возможность легализации мигрантов, причем в самом начале речь шла о легализации исключительно незаконных трудовых мигрантов. При этом заявление о легализации должны были подавать как работодатели, использовавшие нелегальный труд мигрантов из стран, не принадлежащих к Европейскому сообществу, так и сами мигранты, незаконно работавшие в Италии. В результате были легализованы тысячи иностранных рабочих.

Возвращаясь к проблеме незаконной трудовой миграции в странах СНГ, следует обратить внимание на необходимость принятия соответствующих мер не только на государственном, но и на региональном уровне. При этом представляется целесообразным рассмотреть возможность присоединения к отдельным международно-правовым договорам, положения которых направлены на предупреждение и пресечение незаконной трудовой миграции. Речь идет о перспективах участия стран СНГ в Конвенциях МОТ, в частности в Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обе-

спечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.¹²

В 2007 г. Межпарламентская ассамблея государств-участников СНГ обратилась к парламентам с предложением рассмотреть вопрос о ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.¹³ Данное обращение, безусловно, имеет прогрессивное значение; указанный документ ориентирован не только на защиту прав и свобод трудовых мигрантов, но и на стимулирование законной трудовой миграции.

Исследуя проблемы, связанные с процессами трудовой миграции в странах СНГ, необходимо уделить особое внимание подготовленным в рамках Содружества международным договорам, которые определяют основные принципы и цели сотрудничества государств-участников, а также в той или иной степени регулируют процессы миграции населения.

В Уставе СНГ от 22 января 1993 г. отмечается, что Содружество должно проводить свою деятельность в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями Устава ООН и Хельсинкского Заключительного акта СБСЕ от 1 августа 1975 г. При этом в ст. 3 Устава перечисляются все десять принципов Хельсинкского Заключительного акта¹⁴.

В Уставе также сформулированы дополнительные принципы, на основе которых страны Содружества обязались строить свои отношения:

- верховенства международного права в межгосударственных отношениях;
- духовного единения народов, которое основывается на уважении их самобытности;
- сотрудничества в сохранении культурных ценностей и культурного обмена;

¹² Данную Конвенцию из всех стран СНГ ратифицировали только Армения и Таджикистан.

¹³ См.: Выступление председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ Сергея Миронова на международной парламентской конференции «Глобализация миграционных процессов: проблемы законодательного регулирования». С. 11.

¹⁴ Имеются в виду: принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету; принцип неприкосновенности границ; принцип территориальной целостности государств; принцип мирного урегулирования споров; принцип невмешательства во внутренние дела государства; принцип уважения прав человека и основных свобод; принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой; принцип сотрудничества между государствами; принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву.

¹¹ Ранее сумма штрафа за незаконное использование труда иностранных граждан в среднем составляла 8 тыс. руб., независимо от количества незаконно работающих мигрантов. В настоящее время штраф может составлять до 800 тыс. руб. за каждого незаконно работающего (см.: Ромодановский К. Указ. соч. С. 7).

– развития взаимовыгодного экономического и научно-технического сотрудничества, расширения интеграционных процессов.

Необходимо отметить, что принцип верховенства международного права в международных отношениях получил дальнейшее развитие в Договоре о создании Экономического союза от 24 сентября 1993 г. Государства-участники Союза договорились о том, что экономические отношения между ними должны регулироваться как нормами международного права, так и национальным законодательством. При этом в соответствии со ст. 25 Договора «...в случае, если Договором установлены иные нормы и правила, чем предусмотренные национальным законодательством, применяются правила и нормы международного права и Договора».

В Договоре о создании Экономического союза государства-участники также определили ряд принципов, в соответствии с которыми они планировали осуществлять экономическую интеграцию:

- мирное разрешение споров и неприменение экономического давления в отношениях друг с другом;
- ответственность за принятые обязательства;
- уважение прав и свобод человека;
- исключение любой дискриминации по национальному и иным признакам.

Как отмечалось, принцип уважения прав и свобод человека, а также принцип недискриминации имеют прямое отношение к регулированию процессов трудовой миграции. В контексте указанного Договора данные принципы играют важную роль в обеспечении свободы передвижения трудовых мигрантов в странах Содружества.

Основными целями СНГ в соответствии со ст. 2 Устава СНГ являются: всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция.

Для реализации данных целей странами Содружества был подписан ранее упомянутый Договор о создании Экономического союза 1993 г. В соответствии со ст. 3 Договора Экономический союз стран СНГ предполагает свободное передвижение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. В связи с этим государства-участники договорились о том, что Экономический союз должен создаваться посредством таможенного союза, предполагающего, среди прочего:

- последовательное снижение и отмену таможенных пошлин, налогов и сборов;

– отмену количественных и всех иных равнозначных им по своим последствиям ограничений;

- установление общего таможенного тарифа в отношениях с третьими государствами.

Государства-участники рассматриваемого соглашения также договорились о создании необходимых правовых, экономических и организационных условий для свободного передвижения рабочей силы. В связи с этим представляется целесообразным выделить отдельные положения Договора, направленные на содействие свободному передвижению трудовых мигрантов в странах СНГ. Так, государства-участники договорились об обеспечении безвизового режима передвижения своих граждан в пределах территории Экономического союза. Следует заметить, что еще до принятия Договора о создании Экономического союза 1993 г. в рамках СНГ было разработано Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств-участников СНГ по их территории, подписанное в г. Бишкеке (Киргизия) 9 октября 1992 г.

Соглашением установлено, что граждане государств-участников СНГ имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по их территории без виз при наличии документов, удостоверяющих личность или подтверждающих гражданство лица. Право на безвизовое передвижение по территории государств-участников СНГ также предоставлялось гражданам этих государств, постоянно проживающим на территории третьих стран. В Соглашении оговаривалось право Сторон осуществлять паспортный и иные виды контроля, а также принимать особые меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах, в частности, в ситуациях, угрожающих их безопасности¹⁵.

В соответствии с Соглашением порядок въезда, выезда и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Сторон, подлежал урегулированию их национальным законодательством. Вместе с тем выезд граждан государств-участников в третьи страны должен осуществляться через пункты пропуска, открытые для международного пассажирского сообщения, при наличии у выезжающих лиц действительных и надлежащим образом оформленных документов на право пересечения границы.

В Соглашении о взаимном признании виз государств-участников СНГ, подписанном в Москве 13 ноября 1992 г., Стороны обязались признавать въездные, выездные и транзит-

¹⁵ Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств-участников СНГ по их территории от 9 октября 1992 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 10. С. 34–36.

ные визы, выдаваемые иностранным гражданам компетентными органами государств-участников (ст. 1)¹⁶. Это означает, что указанные визы, выдаваемые одной из Сторон для въезда на ее территорию, пребывания и выезда, дают право их владельцам беспрепятственно следовать транзитом через территорию других стран-участниц к месту назначения или пункту выезда в третью страну. При этом порядок пребывания и передвижения иностранных граждан, временно находящихся на территории стран-участниц, в том числе с целью транзитного проезда, регулируется национальным законодательством данных государств.

Страны-участницы Соглашения обязались не выдавать визы иностранцам, которым в установленном национальным законодательством порядке закрыт въезд на территорию одной или нескольких из них. Стороны также договорились вести централизованный учет таких лиц и обмениваться соответствующей информацией. В целях согласования визовой политики было решено осуществлять информационный обмен по вопросам оформления виз, установления тарифов консульских сборов, а также предоставлять друг другу образцы паспортно-визовых документов.

Как показал ход дальнейших событий, несмотря на определенные преимущества договоренностей, достигнутых рассмотренными Соглашениями, не все государства-участники оказались в равной степени заинтересованными в такой практике по соображениям социально-экономической защиты своего населения, обеспечения национальной и общественной безопасности.

В частности, Российская Федерация в силу указанных причин вышла из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 г., уведолив об этом 30 августа 2000 г. Исполнительный комитет СНГ¹⁷.

Возвращаясь к Договору о создании Экономического союза 1993 г., следует выделить его положения, направленные на стимулирование свободного передвижения трудящихся-мигрантов:

- взаимное признание документов об образовании и квалификации работников — граждан стран Содружества (ст. 22);

- недопущение дискриминации граждан по национальному или иному признаку в вопросах оплаты труда, предоставления рабочих мест, социальных гарантий (ст. 21);
- согласование политики государств-участников в области трудовых отношений в соответствии с положениями Конвенций и Рекомендаций Международной организации труда (ст. 20).

Региональное сотрудничество, согласованное с положениями документов МОТ, имеет важное значение, поскольку Конвенции и Рекомендации МОТ во многом являются эталоном гуманизма. Как представляется, данные документы могли бы стать руководством к действию в сфере правового регулирования трудовых отношений, в частности трудовой миграции, не только для региональных организаций, в частности СНГ, но и для каждого отдельно взятого государства.

Следует отметить, что в последние годы на уровне Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ стал обсуждаться вопрос о необходимости ратификации всеми странами Содружества Конвенций МОТ, регулирующих процессы трудовой миграции¹⁸.

В последнее время страны Содружества по многим вопросам, в том числе касающимся правового регулирования процессов миграции населения, предпочитают сотрудничество на двустороннем уровне или между государствами, интересы которых совпадают. Как представляется, подобные тенденции сотрудничества наблюдались не только в последние годы, но и на протяжении всего периода существования СНГ. Так, в январе 1995 г. Россией, Беларусью и Казахстаном подписан пакет документов, реализующих на практике принципы единого таможенного пространства на территории этих государств: отменены тарифные и количественные ограничения в торговле, установлены одинаковый торговый режим и общие таможенные тарифы¹⁹.

В марте 1996 г. между Беларусью, Казахстаном, Киргизией и Россией подписан Договор о дальнейшем укреплении интеграции в экономической и гуманитарной областях (позднее к Договору присоединился Таджикистан). В развитие интеграционных процессов, происходящих между указанными государствами, в феврале 1999 г. состоялось подписание Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, а в ок-

¹⁶ Бюллетень международных договоров. 1994. № 4. С. 16, 17.

¹⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Конвенции МОТ, регулирующие процессы трудовой миграции, ратифицировали немногие государства СНГ: Армения, Молдова и Таджикистан.

¹⁹ См.: Бабури С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок. СПб., 2005. С. 541.

тябре 2000 г. был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), нацеленный на эффективное продвижение процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также углубление международного сотрудничества в экономической и гуманитарной сферах.

В 2007 г., основываясь на Договоре об учреждении ЕврАзЭС 2000 г., Беларусь, Казахстан и Россия заключили Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза. В 2008 г. указанные государства приняли Соглашение об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза, а в 2009 г. подписали Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза. Следует также отметить, что в ноябре 2010 г. Стороны указанных договоров подписали Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, положения которого регулируют порядок осуществления мигрантами трудовой деятельности и вопросы, связанные с их социальной защитой.

Особого внимания заслуживает двустороннее сотрудничество между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Начиная с 1996 г., главы обоих государств подписали ряд документов, направленных на социально-экономическую и политическую интеграцию России и Беларуси. Следует назвать прежде всего Договор об образовании Сообщества России и Беларуси от 2 апреля 1996 г., Договор о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г., Устав Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. и, наконец, Договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 г.²⁰

Абстрагируясь от реалий воплощения в жизнь идей указанных документов, хотелось бы остановиться на правовом анализе их отдельных положений.

В соответствии с Договором о создании Союзного государства 1999 г., одной из задач российско-белорусского сотрудничества является формирование единого экономического пространства и правовых основ общего рынка, обеспечивающего свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы в пределах территорий государств-участников. При этом в соответствии со ст. 18 Договора го-

сударства-участники обязались, среди прочего, проводить согласованную социальную политику, включая вопросы занятости, миграции, социальных гарантий, а также обеспечивать равные права граждан в трудоустройстве и оплате труда, получении медицинской помощи и образования. Следует также отметить, что Устав Союза Беларуси и России 1997 г. ввел институт гражданства Союза (ст. 2), получивший дальнейшее развитие в Договоре 1999 г. Так, согласно ст. 14 Договора граждане государств-участников являются одновременно гражданами Союзного государства. При этом ст. 14 Договора устанавливает, что граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, а также договорами между ними.

Определенную правовую аналогию, особенно в отношении идеи создания общего рынка, базирующегося на четырех свободах (свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и лиц), а также введения института союзного гражданства можно провести между российско-белорусскими документами и учредительными договорами Европейского Союза. Напомним, что одной из первоначальных идей европейской интеграции было создание общего рынка, посредством устранения препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами. Введение же института гражданства Европейского Союза в 1992 г. стало логичным шагом, способствующим дальнейшему содействию европейской интеграции. При этом в зарубежной правовой литературе указывают на то, что гражданство Европейского Союза представляет собой уникальный случай, поскольку существует на практике «вне классических рамок государства и наций»²¹.

Что касается России и Беларуси, то следует признать, что решения, принятые ими в рамках указанных соглашений, воплощаются в жизнь довольно медленно²². Вместе с тем наличие столь основательной правовой базы двустороннего сотрудничества позволяет надеяться на дальнейшее продвижение процесса интеграции двух государств.

Прямое отношение к регулированию процессов трудовой миграции в странах Содружества имеет Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля

²⁰ Первые два Договора прекратили действие в 2000 г. в соответствии со ст. 70 Договора от 8 декабря 1999 г. Следует отметить, что в одном из Посланий Президента РФ Федеральному Собранию акцентировалось внимание на наличие ЕврАзЭС и Союзного государства, в частности, отмечалось: «У нас есть интеграционное ядро в лице Союзного государства и ЕврАзЭС» (Российская газета. 2008. 6–12 нояб.).

²¹ Garot M. La citoyenneté de l'Union européenne. Paris: Éditions L'Harmattan, 1999. P. 17.

²² См.: Бабурин С.Н. Указ. соч. С. 567.

1994 г.²³ В Преамбуле Соглашения говорится, что правительства государств-участников при его разработке основывались на нормах и принципах, содержащихся в документах ООН по правам человека, правовых актах Международной организации труда, а также в Договоре о создании Экономического союза 1993 г.

Напомним, что в соответствии с Соглашением к трудящимся-мигрантам относятся лица, которые постоянно проживают на территории страны выезда и на законном основании занимаются оплачиваемой деятельностью в государстве трудоустройства²⁴.

Порядок привлечения трудящихся-мигрантов, квалификационные и иные требования к ним устанавливаются принимающей стороной в соответствии с ее национальным законодательством, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями. Численность принимаемых трудящихся определяется на основе двусторонних соглашений.

Трудовая деятельность работников-мигрантов оформляется трудовым контрактом с работодателем, который заключается в соответствии с трудовым законодательством страны трудоустройства и вручается трудящемуся до его выезда на работу.

Трудовой контракт должен содержать основные реквизиты работодателя и работника-мигранта; профессиональные требования к работнику; сведения о характере работы, условиях труда и его оплаты, продолжительности рабочего дня и отдыха, условиях проживания, порядке покрытия транспортных расходов; информацию о сроке действия трудового контракта и процедуре его расторжения²⁵.

В указанном Соглашении, как и в Договоре о создании Экономического союза 1993 г., говорится о взаимном признании государствами-участниками дипломов и свидетельств об образовании, документов о присвоении звания, разряда или квалификации. Государства-участники СНГ также обязались обоюднo признавать трудовой стаж их граждан²⁶.

²³ Документ был подготовлен Консультативным Советом по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ, образованным Соглашением глав правительств стран Содружества, подписанным 13 ноября 1992 г. Совет является институциональным механизмом, реализующим миграционную политику СНГ.

²⁴ Ст. 2 Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. // СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5299.

²⁵ Ст. 6 Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.

²⁶ Ст. 2 Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.

Вместе с тем вызывает недоумение, что непосредственно вопросу социальной защиты трудящихся-мигрантов в Соглашении уделяется недостаточное внимание²⁷. Так, в соответствии со ст. 10 Соглашения «трудящиеся-мигранты пользуются социальным страхованием и социальным обеспечением (кроме пенсионного)²⁸ в соответствии с действующим на территории Стороны трудоустройства законодательством, если иное не предусмотрено специальным соглашением»²⁹. Поскольку в Преамбуле Соглашения говорится о приверженности основополагающим документам ООН в области прав человека и принципам, выработанным в рамках Международной организации труда, то почему же в нем конкретно не устанавливается и не гарантируется принцип равного обращения в отношении социального обеспечения трудящихся мигрантов³⁰?

Что касается медицинского обслуживания трудящихся-мигрантов, то в соответствии со ст. 10 Соглашения «...их медицинское обслуживание осуществляется за счет работодателя (нанимателя) Стороны трудоустройства на одинаковом уровне с ее гражданами»³¹. Возникает вопрос: если трудящемуся-мигранту понадобится срочная медицинская помощь, будет ли он иметь на нее право «на одинаковом уровне» с гражданами принимающей страны независимо от того, оплатит соответствующие расходы работодатель или нет?

Как представляется, формулируя положения региональных соглашений, касающихся вопросов социального обеспечения и медицинской помощи для трудящихся-мигрантов, следует ориентироваться на соответствующие нормы международных договоров универсального уровня.

В связи с этим в качестве примера можно привести Европейскую конвенцию о правовом

²⁷ Как представляется, само название – Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов – должно было ориентировать тех, кто разрабатывал данный документ, на более основательное изложение статей договора соответственно его названию.

²⁸ Вопросу пенсионного обеспечения посвящено Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г.

²⁹ Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.

³⁰ Данный принцип содержится в Конвенциях МОТ, а также в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.

³¹ Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.

статусе трудящихся-мигрантов 1977 г., положения которой устанавливают предоставление «равного режима» трудящимся-мигрантам с гражданами страны трудоустройства в вопросе социального обеспечения (ст. 18). Согласно ст. 19 Конвенции государства-участники обязуются предоставлять на своей территории трудящимся-мигрантам социальную и медицинскую помощь «на той же основе», что и собственным гражданам³². Такого рода обязательства в полной мере соответствуют нормам и принципам международного права.

Подобно другим международным договорам, регулирующим вопросы трудовой миграции, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г. дает определение понятия членов семьи трудящихся-мигрантов, к которым согласно ст. 2 документа относятся лица, состоящие в браке с работниками-мигрантами, а также находящиеся на иждивении дети и другие лица, признающиеся членами семьи в соответствии с законодательством страны трудоустройства.

Вместе с тем если проанализировать все статьи рассматриваемого Соглашения, то возникает вопрос о целесообразности содержащегося в ст. 2 определения. Согласно ст. 8 «работники и члены их семей имеют право на ввоз и вывоз личного имущества в соответствии с действующим законодательством Сторон или двусторонними соглашениями». Ни социальное обеспечение, ни медицинская помощь для членов семей работников-мигрантов Соглашением не предусмотрены. Таким образом, в этом вопросе документ не соответствует положениям Конвенций Международной организации труда, согласно которым государства-участники обязаны осуществлять национальную политику, направленную на содействие и гарантию равенства возможностей и обращения в отношении труда, социального обеспечения, медицинской помощи не только трудовых мигрантов, но и членов их семей.

В качестве сравнения хотелось бы вновь обратиться к Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся мигрантов 1977 г., положения которой гарантируют социальное обеспечение и медицинскую помощь членам семей трудовых мигрантов на равных условиях с гражданами принимающих стран.

Как представляется, вопросу определения прав трудящихся-мигрантов в Соглашении 1994 г. уделяется минимальное внимание. Так, ст. 6 Соглашения содержит только один абзац,

³² Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих процессы миграции. М., 1994. С. 272.

в котором кратко определяется, что «работники пользуются правами и выполняют обязанности, установленные трудовым законодательством Стороны трудоустройства»³³. Из этого определения следует, что речь идет только о трудовых правах трудящегося-мигранта. Исходя из названия Соглашения 1994 г. можно предположить, что его разработчики не преследовали цели конкретизации прав трудящихся-мигрантов. Однако документ недостаточно основательно определяет и социальную защиту трудящихся-мигрантов, работающих в странах Содружества.

Говоря о проблеме незаконной трудовой миграции, необходимо обратить внимание на то, что в Соглашении содержится обязательство государств-участников принимать меры с целью предотвращения трудоустройства трудящихся-мигрантов посредниками, не имеющими соответствующих разрешений компетентных органов государства выезда на осуществление такого рода деятельности. Кроме того, ст. 13 Соглашения предусматривает, что всякое лицо, способствующее тайной или незаконной иммиграции, должно нести ответственность в соответствии с действующим законодательством государств трудоустройства³⁴.

Возвращаясь к вопросу о защите прав и свобод трудящихся-мигрантов в странах-участницах СНГ, следует отметить Конвенцию Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. Документ закрепляет, среди прочих, такие права, как:

- право каждого человека, законно находящегося на территории государств-участников, на свободное передвижение и свободу выбора местожительства в пределах этой территории;
- право каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную;
- право каждого человека на въезд на территорию государства, гражданином которого он является;
- право на труд, равное вознаграждение, одинаковые условия труда и др.

Не вызывает сомнения, что указанные права имеют важное значение для трудящихся-мигрантов. Положения рассматриваемой Конвенции содержат также такие необходи-

³³ Ст. 6 Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.

³⁴ В целом проблеме предотвращения незаконной миграции в странах Содружества посвящено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г., которое содержит развернутый перечень мер противодействия данному явлению.

мые для каждого человека, в частности работающего мигранта, гарантии, как: содействие экономической, правовой и социальной защите семейной жизни, а также защита от высылки. Так, в соответствии с п. 3 ст. 25 Конвенции иностранец, законно находящийся на территории государства-участника, может быть выслан только во исполнение законно принятого решения и должен иметь возможность представить доводы против высылки.

В 2007 г. на рассмотрение Совета глав правительств СНГ был вынесен Проект Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ. В ноябре 2008 г. в г. Кишиневе состоялось подписание Конвенции главами правительств государств СНГ. Анализ положений рассматриваемого документа позволяет заметить, что его разработчики довольно основательно подошли к вопросу об определении гарантий прав и свобод трудовых мигрантов и членов их семей, уделяя в Конвенции должное внимание закреплению таких принципов, как:

- принцип недискриминации трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- принцип равного обращения с трудящимися-мигрантами и членами их семей в том, что касается труда и занятости, социального и медицинского обеспечения, профсоюзных и культурных прав, права на получение образования.

Вместе с тем следует обратить внимание, что содержанием правового статуса являются не только права, но и обязанности. В связи с этим в Конвенции следовало бы закрепить положение, устанавливающее обязанность трудящихся-мигрантов и членов их семей соблюдать законы государства трудоустройства, уважать его язык и культурные традиции, а также нести ответственность за совершенные правонарушения на территории принимающей страны. Соблюдение баланса между правами мигрантов и национальными интересами принимающих государств является важным условием эффективного правового регулирования миграционных процессов в странах-участницах СНГ.

Библиография:

1. Бабури́н С.Н. Мир империй: Территория государства и мировой порядок. — СПб., 2005.
2. Бобыре́в В. Законодательная деятельность — основа противодействия незаконной миграции // Миграционное право. — 2008. — № 1.
3. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. — М., 2003.
4. Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. — М., 2011.
5. Малышева М.А. Трудовая миграция в странах СНГ: ключевые проблемы гендерного неравенства // Миграционное право. — 2008. — № 3.
6. Ромодановский К. Актуальные вопросы правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Миграционное право. — 2008. — № 1.

References (transliteration):

1. Baburin S.N. Mir imperiy: Territoriya gosudarstva i mirovoy poryadok. — SPb., 2005.
2. Bobyrev V. Zakonodatel'naya deyatel'nost' — osnova protivodeystviya nezakonnoy migracii // Migracionnoe pravo. — 2008. — № 1.
3. Zinchenko N.N. Migraciya naseleniya: teoriya i praktika mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya. — M., 2003.
4. Zinchenko N.N. Mezhdunarodnoe migracionnoe pravo: osnovy teorii i praktiki. — M., 2011.
5. Malysheva M.A. Trudovaya migraciya v stranah SNG: klyuchevye problemy gendernogo neravenstva // Migracionnoe pravo. — 2008. — № 3.
6. Romodanovskiy K. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya migracionnyh processov v Rossiyskoy Federacii // Migracionnoe pravo. — 2008. — № 1.

Материал поступил в редакцию 16 июля 2013 г.